

**PERLAKUAN DISKRIMINATIF
TENTANG KEHARUSAN KEPALA DESA BISA MEMBACA
AL-QUR'AN DALAM PERDA KAB. SIAK No. 3 TAHUN 2015**

TESIS

Diajukan untuk Memenuhi Sebagai Syarat
Memperoleh Gelar Magister dalam Program Studi Hukum Tata Negara



Oleh
Lukman Nur Hakim
NIM. F02217042

**PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL
SURABAYA**

2019

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini saya:

Nama : Lukman Nur Hakim

NIM : F02217042

Program : Magister (S-2)

Institusi : Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya

Dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa TESIS ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 01 Agustus 2019

Saya yang menyatakan,



Lukman Nur Hakim

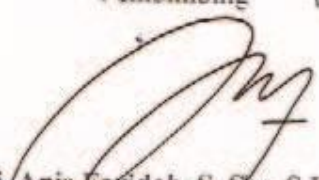
PERSETUJUAN

Tesis Lukman Nur Hakim ini telah disetujui

Pada tanggal 28 Mei 2019

Oleh

Pembimbing



Dr. Hj. Anis Faridah, S. Sos, S.H, M., Si

PENGESAHAN TIM PENGUJI

Tesis Lukman Nur Hakim ini telah diuji

Pada tanggal 25 Juli 2019

Tim Penguji

1. Dr. Hj. Anis Faridah, S. Sos, S.II., M. Si (Ketua)

2. Dr. Nafi Mubarak, M. Hum (Penguji)

3. Dr. Priyo Handoko, S. Sos., SH., M.Si (Penguji)



Surabaya, 01 Agustus 2019
Direktur,

Prof. Dr. H. Aswadi, M.Ag
NIP. 196004121994031001



**KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN**

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax 031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

**LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Lukman Nur Hakim
NIM : F02217042
Fakultas/Jurusan : Hukum Tata Negara (HTN)
E-mail address : Lukmanhakim60580@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

☐ Skripsi ☒ Tesis ☐ Desertasi ☐ Lain-lain (.....)
yang berjudul :

Perlakuan Diskriminatif Tantang Keharukun Kepala Desa
Bisa Membaca Al-Quran dalam Perda Kab. Siak
No. 3 Tahun 2015

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara **fulltext** untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 1 Agustus 2019



Penulis

(Lukman Nur Hakim)
nama terang dan tanda tangan

ABSTRACT

Thesis with the title "Discriminatory Treatment About the Requirement of the Head of the Village Can Read Al-Qur'an in the District Regulation. Siak No. 3 of 2015 ", aims to examine how the position of Syariah District Regulations. Siak No. 3 of 2015 concerning the necessity of village head candidates to be able to read Al-Qur'an in terms of Article 28I paragraph (2) of the 1945 Constitution concerning discriminatory treatment, and how to analyze fiqh siyasah dusturiyah against the position of Syariah Regional Regulations of the Regency. Siak No. 3 of 2015 concerning the necessity of village heads to be able to read the Qur'an.

This research is a type of normative or doctrinal legal research, which uses an approach, namely; legal approach (statute approach), historical approach (historical approach), and conceptual approach (concept approach). The sources of legal material in this study were obtained from primary legal materials (legislation) and secondary legal materials (books, journals), and using qualitative descriptive analysis methods in describing the content of legislation and district regulations. Siak No. 3 of 2015 concerning the necessity of candidates for villages to be able to read the Qur'an.

After doing the research, it was found that the existence of syariah regulations was still problematic and reaped a pro-contra view among legal experts and the community, because in fact the Indonesian State not only imposed religious law as a positive law, but the state protected its adherents to implement the teachings religion. While in the framework of regional autonomy, religious issues are actually the absolute authority of the central government as stated in Article 10 of the article f. 23 of 2014 concerning Regional Government

Based on the results of this study the authors concluded; First. Position of District Regulations Siak No. 3 of 2015 concerning the necessity of village head candidates to be able to read the Qur'an ambiguously and give rise to discriminatory legal provisions, because they do not reflect the principles of justice and equality in the law as mandated in Article 27 paragraph (1) of the 1945 Constitution, and do not reflect the principle pengayoman, the principle of nationality, the principle of *bhinneka tunggal ika*, the principle of justice and the principle of equality in law and government as explained in Article 6 of Law No. 12 of 2011 concerning the establishment of legislation. Second. Syariah Perda Kab. Siak No. 3 of 2015 concerning the necessity of village head candidates to be able to read the Al-Qur'an intended to maintain or preserve religion (*al-muhafazhah ala al-in*), namely to cleanse the soul and foster a religious spirit by regulating (making Islamic regulations) and seeking Al -Qur'an can be grounded in the midst of society, including the head of the village.

Keywords: Syariah regulations, discrimination, fiqh Siyasah Dusturiayah

ABSTRAK

Tesis dengan judul **“Perlakuan Diskriminatif Tentang Keharusan Kepala Desa Bisa Membaca Al-Qur’an dalam Perda Kab. Siak No. 3 Tahun 2015”**, bertujuan untuk mengkaji bagaimana kedudukan Perda syariah Kab. Siak No. 3 Tahun 2015 tentang keharusan calon kepala desa harus bisa membaca Al-Qur’an ditinjau dari Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 tentang perlakuan diskriminatif, serta bagaimana analisis *fiqh siyasah dusturiyah* terhadap kedudukan Perda Syariah Kab. Siak No. 3 Tahun 2015 tentang keharusan kepala desa bisa membaca Al-Qur’an.

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif atau *doctrinal*, yang menggunakan pendekatan, yakni; pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*), dan pendekatan konseptual (*concept approach*). Sumber bahan hukum dalam penelitian ini diperoleh dari bahan hukum primer (perundang-undangan) dan bahan hukum sekunder (buku-buku, jurnal), serta menggunakan metode analisis diskriptif kualitatif dalam menjabarkan kandungan perundang-undangan dan perda Kab. Siak No. 3 Tahun 2015 tentang keharusan calon kepada desa bisa membaca Al-Qur'an.

Setelah melakukan penelitian maka didapatkan hasil bahwa eksistensi perda syariah masih menjadi problematik dan menuai pandangan pro-kontra dikalangan pakar hukum dan masyarakat, karena sejatinya Negara Indonesia tidak hanya memberlakukan hukum agama sebagai hukum positif, akan tetapi negara melindungi pemeluk-pemeluknya untuk melaksanakan ajaran-ajaran agama. Sementara dalam rangka otonomi daerah, masalah agama sejatinya merupakan wewenang absolut pemerintahan pusat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 10 huruf f UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan hasil penelitian ini penulis menyimpulkan; *Pertama*. Kedudukan Perda Kab. Siak No. 3 Tahun 2015 tentang keharusan calon kepala desa bisa membaca Al-Qur'an bersifat ambigu dan menimbulkan ketentuan hukum yang diskriminatif, karena tidak mencerminkan prinsip keadilan dan persamaan dalam hukum sebagaimana telah diamanahkan dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, serta tidak mencerminkan asas pengayoman, asas kebangsaan, asas bhinneka tunggal ika, asas keadilan dan asas persamaan dalam hukum dan pemerintahan sebagaimana diterangkan dalam Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. *Kedua*. Perda Syariah Kab. Siak No. 3 Tahun 2015 tentang keharusan calon kepala desa bisa membaca Al-Qur'an dimaksudkan guna memelihara atau menjaga agama (*al-muhafazhah ala al-diin*), yakni untuk membersihkan jiwa dan menumbuhkan semangat keberagamaan dengan cara mengatur (membuat Perda syariah) dan mengupayakan Al-Qur'an dapat membumi di tengah-tengah masyarakat tak terkecuali terhadap seorang kepala desa.

Kata Kunci: *Perda Syariah, Diskriminatif, Fiqih Siyasa Dusturiyah*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERNYATAAN KEASLIAN.....	ii
PERSETUJUAN	iii
PENGESAHAN TIM PENGUJI	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI	v
PEDOMAN TRANSLITERASI	vi
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI	ix

BAB I : PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah	8
C. Rumusan Masalah	11
D. Tujuan Penelitian	11
E. Kegunaan Penelitian	12
F. Kerangka Teoritik	13
G. Penelitian Terdahulu	18
H. Metode Penelitian	21
I. Sistematika Pembahasan	27

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

A. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	
1. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan	30
2. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	31
3. Landasan Konstitusional Peraturan Perundang-Undangan	33
4. Tahap-Tahap Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	35
B. Pembentukan Peraturan Daerah	
1. Kedudukan Peraturan Daerah	36
2. Prinsip-Prinsip Peraturan Daerah	37

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Reformasi tahun 1998 dengan dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 membawa perubahan yang signifikan terhadap hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dari pola hubungan yang sentralistik berubah menjadi desentralistik. Di mana otonomi daerah memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya sesuai dengan aspirasi masyarakat di daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut diatur dalam undang-undang pemerintah daerah antara lain, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, jo Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 jo dan terakhir diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah¹.

Kewenangan membuat peraturan daerah (Perda), merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonom yang dimiliki oleh suatu daerah. Di mana Perda pada dasarnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Terminologinya adalah “karakteristik daerah” dapat dilegalkan dalam peraturan daerah, walaupun hal itu tidak diperintahkan secara tegas oleh peraturan perundang-undangan. Namun meskipun demikian, Perda yang dibuat

¹ Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia*, (Depok: Prenadamedia Group, 2017), 257.

oleh satu daerah, tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangan-undangan yang lebih tinggi.²

Pemberian wewenang otonomi daerah seluas-luasnya tersebut membawa angin segar kepada berbagai daerah untuk menghendaki daerahnya melahirkan Perda-Perda yang bernuansa syariah dan berusaha menonjolkan karakteristik daerahnya. Termasuk pula daerah yang masyarakatnya mayoritas non muslim, mereka ikut berpacu untuk merancang Perda-Perda bernuansa agama non muslim, seperti Perda syari'at hindu di Bali, Perda injil di kota manokwari, dengan dasar Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "*Negara berdasarkan atas ketuhanan Yang Maha Esa*". Walaupun Pasal tersebut sesungguhnya masih abstrak dan mengandung multitafsir yang tidak jelas maksudnya jika dihubungkan dengan Perda syariah dalam otonomi daerah.³

Namun sangat disayangkan, Perda-Perda bernuansa syariah tersebut seringkali substansinya atau materinya bersifat diskriminatif terhadap kelompok atau agama minoritas, tidak selaras dengan hierarki peraturan perundang-undangan, serta membatasi toleransi dan kepentingan umum, dan partisipasi publik⁴. Kondisi tersebut tentu menimbulkan sikap/respon yang ambigu, dilematis dan kontroversi, karena pada hakikatnya masalah agama dalam

² Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2011), 131-132.

³ Pasal 29 ayat (1) UUD 1945.

⁴ Margarito Kamis, *Jalan Panjang Konstitusionalisme Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2014), 189.

Membaca Al-Qur'an merupakan amalan ibadah yang mulia, di mana Al-Qur'an merupakan sumber utama bagi umat Islam yang bersumber dari Allah. Akan tetapi bila kita berbicara mengenai kemampuan seseorang membaca dan memahami Al-Qur'an, maka akan kita peroleh hasil yang bervariasi. Sehingga dalam hal ini agama Islam sendiri tidak menuntut secara mutlak/wajib seorang muslim harus bisa dan lancar membaca Al-Qur'an, namun agama Islam hanya menekankan sebuah upaya atau usaha (proses) dalam mempelajari (membaca) Al-Qur'an, bukan terletak pada tingkat kemahiran-nya dalam membaca Al-Qur'an. Hal ini sesuai dengan firman Allah Swt dan Hadits yang berbunyi;

اقْرَءُوا الْقُرْآنَ فَإِنَّهُ يَأْتِي بِيَوْمِ الْقِيَامَةِ شَفِيعًا لِأَصْحَابِهِ

“Bacalah oleh kalian Al-Qur`an. Karena ia (Al-Qur`an) akan datang pada Hari Kiamat kelak sebagai pemberi syafa`at bagi orang-orang yang rajin membacanya.”

إِنَّ أَفْضَلَكُمْ مَنْ تَعَلَّمَ الْقُرْآنَ وَعَلَّمَهُ.

“Sesungguhnya orang yang paling utama di antara kalian adalah yang belajar Al-Qur'an dan mengajarkannya” (HR. Bukhori)

Adanya perbedaan ketentuan dan pengecualian dalam Perda Syariah Kab. Siak No. 3 Tahun 2015 tersebut mengindikasikan adanya hukum yang bersifat diskriminatif terhadap agama minoritas. Terjadi segregasi dan terkesan hanya mengakui dan mengutamakan satu agama saja, sementara dalam konteks warga bernegara, semua orang mendapat jaminan atas kebersamaan kedudukan dan perlakuan yang sama di depan hukum dan pemerintahan sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945⁹, mempunyai hak dan kewajiban yang sama. Membedakan mereka atas dasar agama dan lain sebagainya adalah diskriminatif.¹⁰ Sementara UUD 1945 secara tegas menyatakan larangan adanya perlakuan diskriminatif terhadap semua warga negara terlepas apapun latar belakang keberbedaannya. Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa;

“Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”¹¹.

Berdasarkan tinjauan tersebut, seharusnya negara dan hukum memberikan hak konstitusional yang sama terhadap semua warga negara dan memberikan ruang toleransi kepada calon kepala desa yang memiliki keterampilan membaca Al-Qur'an kurang baik untuk dapat ikut dalam kompetisi pemilihan kepala desa. Karena pada dasarnya seperti yang dijelaskan

⁹ Pasal 27 ayat 1 disebutkan bahwa “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

¹⁰ Video Diskusi KLS Seri ke-9 mengkritisi Perda Syariah oleh Prof Nadirsyah Hosien.

¹¹ Liat Mataris Sosialisasi Empat Pilar MPR RI (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2017), 57-61.

Sejalan dengan permasalahan di atas, khazanah Islam yang begitu kaya dengan tradisi pemikirannya tidak bisa ditinggalkan begitu saja ketika berbicara masalah kenegaraan. Walaupun Al-Qur'an atau hadits hanya menyiratkan tata nilai dan tidak menjelaskan secara rinci bagaimana kehidupan bernegara secara Islami secara *kaffah*. Contoh sederhana dari hal ini adalah tidak ada petunjuk yang baku dari Rasulullah Saw, tentang perincian persyaratan maupun prosedur pengangkatan atau pergantian kepemimpinan, namun urusan penting seperti ini diserahkan pada musyawarah umat.¹⁴ Maka untuk menjawab permasalahan-permasalahan kenegaraan dalam Islam tersebut, maka lahir ilmu *fiqh siyasah dusturiyah* atau ilmu politik dan ketatanegaraan Islam.

¹⁴ H.A Dhazuli, *Fiqih Siyasah* (Jakarta: Prenanda Media, 2003), 3-4.

Permasalahan persyaratan untuk menjadi imam atau pemimpin haruslah tetap didasarkan pada sumber hukum *fiqh siyasah dusturiyah*, mengatur, mengendalikan, mengurus, ataupun membuat keputusan kemaslahatan umat sesuai dengan *syara'* dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga diharapkan dapat memberikan kebaikan umat dengan memberikan jalan yang menyelamatkan, baik di dunia maupun akhirat.¹⁶

Para ulama klasik telah melahirkan pemikiran yang luar biasa (syarat menjadi pemimpin), bernas dan cerdas pada masanya terkait khazanah pemikiran politik/kenegaraan Islam. Namun demikian, pemikiran cemerlang tersebut apakah bisa diaplikasikan semuanya ke masa kini, atau membutuhkan modifikasi dan *adjustment* agar cocok untuk kondisi saat ini. Beberapa ulama

¹⁶ Ibid., 257.

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

1. Status peraturan daerah (Perda) bernuansa syariah (berdasar sebuah agama) dalam konstitusi Indonsensia masih menuai kontroversi dan problematik, termasuk Perda Syariah Kab. Siak No. 3 Tahun 2015 tentang keharusan kepala desa harus bisa membaca Al-Qur'an, karena Perda bernuansa syariah tersebut rentan menimbulkan tindakan diskriminasi terhadap kelompok atau agama minoritas. Sementara Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 secara tegas melarang adanya ketentuan atau perlakuan diskriminatif dalam bentuk apapun. Konstitusi Indonesia juga tidak di jelaskan secara tegas tentang kedudukan (eksistensi/basis) Perda bernuansa syariah, dan tidak adanya

[illegible]

- [illegible]

- Penulisan ini bersifat umum dan memiliki dua tinjauan hukum, yakni tinjauan hukum positif dan hukum Islam (*fiqh siyasah dusturiyah*). Agar pokok permasalahan di atas lebih terarahkan terhadap penerapan Perda Syariah Kab. Siak No. 3 Tahun 2015, maka batasan masalah yang akan dikaji dalam penulisan ini adalah sebagaimana berikut ini:

- [illegible]

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang telah diuraikan di atas, penulis merumuskan permasalahan ini sebagai berikut:

- ### D. Tujuan Penulisan

1. Untuk menganalisis dan mengembangkan bagaimanakah kedudukan Perda Syariah Kab. Siak No. 3 Tahun 2015 tentang keharusan calon kepala desa bisa membaca Al-Qur'an ditinjau dari Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 tentang perlakuan diskriminatif.
2. Untuk menganalisis dan mengembangkan bagaimana analisis *fiqih siyashah dusturiyah* terhadap kedudukan Perda Syariah Kab. Siak No. 3 Tahun 2015 tentang keharusan kepala desa bisa membaca Al-Qur'an.

E. Kegunaan Penulisan

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis hasil penulisan ini diharapkan dapat bermanfaat dan memberikan kontribusi pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan Hukum Tata Negara, serta mengoptimalkan lembaga-lembaga legislator dalam membuat peraturan daerah. Penulisan ini pula diharapkan dapat dijadikan bahan kajian atau perbandingan bagi penulis lain yang serupa di masa yang akan datang tetapi dengan jenis penulisan dan pendekatan yang berbeda serta diharapkan dapat memberikan inspirasi untuk melakukan dan mengembangkan penulisan Hukum Tata Negara ini lebih lanjut. Selanjutnya penulisan ini pula diharapkan dapat berguna dalam menambah wawasan keilmuan dan diskusi ilmiah pada perguruan tinggi khususnya di program Hukum Tata Negara Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis hasil penulisan ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan, pertimbangan dan sumbangsih pemikiran kepada lembaga pemerintah, lembaga legislasi maupun para akademisi terkait masalah pembuatan peraturan daerah yang bernuansa syariah dan bagaimana meletakkan agama dalam sumber hukum positif Indonesia. Sehingga sebuah peraturan daerah yang di bentuk tidak menimbulkan masalah-masalah hukum maupun masalah sosial masyarakat yang plural, seperti bersifat diskriminatif dan segregasi, membatasi toleransi dan kepentingan

Julita Melissa Walukow memberikan konsep persamaan kedudukan dimuka hukum (*equality before the law*) secara sederhana bahwa semua orang sama di dapan hukum terlepas apapun latar belakangnya. Persamaan dihadapan hukum atau *equality before the law* merupakan salah satu asas terpenting dalam hukum modern. Konsep pemikiran *equality before the law* mengininikan perlakuan yang sama tanpa ada pengecualian, termasuk bagi kelompok rentan.²⁰

Dari konsep tersebut dapat diartikan bahwa asas atau teori persamaan di hadapan hukum merupakan asas atau teori yang dimana menghendaki terdapatnya suatu kesetaraan dalam hukum pada setiap individu tanpa ada suatu pengecualian. Asas persamaan kedudukan dimuka hukum (*equality before the law*) bergerak dalam payung hukum yang berlaku hukum (general) dan tunggal. Ketunggalan hukum tersebut menjadi satu wajah utuh di antara dimensi-dimensi sosial.

Terkait teori pemberlakuan hukum Islam akan sangat berkaitan dengan proses bagaimana unsur-unsur hukum Islam itu dapat menjadi

²⁰ Julita Melissa Walukow, *Perwujudan Prinsip Equality Before The Law Bagi Narapidana di dalam Lembaga Perasyarakatan di Indonesia*. Jurnal Ilmiah *Lex et Societatis*, Vol. I No.1 Jan-Maret 2013, 163.

- ²¹ Alwi Bik, *Peraturan Daerah Syariah dalam Binkai Otonomi Daerah*, Al-Daulah Vol 3 No. 2, Oktober 2013, 288.

d. Teori *receptio a contrario*. Teori ini dikemukakan oleh Sayuti Thalib, menurutnya “bahwa hukum adat baru berlaku apabila diterima oleh hukum Islam, hukum Islam baru berlaku apabila berdasarkan Al-Qur’an hukum adat bersendi *shara’*, *shara’* bersendi kitabullah”. Teori ini di dasari hasil penelitian bahwa di beberapa masyarakat muslim telah terjadi perubahan dimana hukum adat yang ada akan diterima kalau sesuai dengan hukum Islam.²²

Pertentangan antara teori universalisme dan teori relativisme budaya dalam memandang Hak Asasi Manusia, sejatinya sudah dimulai sejak munculnya pemikiran atas hak-hak kodrati manusia. Sebagian pemikir memandang bahwa manusia memiliki hak yang muncul secara alamiah tanpa adanya peran ataupun campur tangan dari pihak lain. Sedangkan sebagian lain menganggap bahwa hak-hak manusia berasal dari hukum, hak tidak akan pernah ada tanpa hukum yang mengatur.

²² Alwi Bik, *Peraturan Daerah Syariah dalam Binkai Otonomi Daerah*, Al-Daulah Vol 3 No. 2, Oktober 2013, 289.

1. Tesis Suaib Lubis dengan judul “Pelaksanaan Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2003 Tentang Pandai Baca Al-Qur’an Bagi Calon Pengantin (Studi Kasus di Kecamatan Batang Natal Kabupaten Mandailing Natal 2011)). Fokus penulisannya untuk mengetahui pelaksanaan dan upaya pelaksanaan Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2003 tentang pandai baca huruf Al-Qur’an bagi calon penganten di Kecamatan Batang Natal Kabupaten Mandailing Natal. Hasil penelitian diperoleh kesimpulan: *pertama*. Pelaksanaan Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2003 tentang pandai baca huruf Al-Qur’an bagi calon penganten di Kecamatan Batang Natal Kabupaten Mandailing Natal belum berjalan dengan baik. *Kedua*, upaya-upaya yang dilakukan dalam pelaksanaan Perda tersebut adalah sosialisasi, pelatihan, memberikan pengumuman, dan pengajian.
2. Tesis Nurain Adam dengan judul penelitian “Implementasi Perda tentang Pendidikan Al-Qur’an terhadap Baca Tulis Al-Qur’an Siswa di SMK Negeri I Marisa Kab. Pohuwato Provinsi Gorontalo”. Tujuan penelitiannya untuk mengetahui bagaimana penerapan dan faktor penghambat dan pendukung penerapan Perda tentang pendidikan Al-Qur’an di SMK Negeri I Marisa. Kesimpulan penulisannya disebutkan bahwa; *pertama*, pelaksanaan Perda tentang Pendidikan Al-Qur’an terhadap Baca Tulis Al-Qur’an Siswa di SMK Negeri I Marisa Kab. Pohuwato masih belum sesuai yang diharapkan.

1. Tesis Suaib Lubis dengan judul “Pelaksanaan Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2003 Tentang Pandai Baca Al-Qur’an Bagi Calon Pengantin (Studi Kasus di Kecamatan Batang Natal Kabupaten Mandailing Natal 2011)). Fokus penulisannya untuk mengetahui pelaksanaan dan upaya pelaksanaan Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2003 tentang pandai baca huruf Al-Qur’an bagi calon penganten di Kecamatan Batang Natal Kabupaten Mandailing Natal. Hasil penelitian diperoleh kesimpulan: *pertama*. Pelaksanaan Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2003 tentang pandai baca huruf Al-Qur’an bagi calon penganten di Kecamatan Batang Natal Kabupaten Mandailing Natal belum berjalan dengan baik. *Kedua*, upaya-upaya yang dilakukan dalam pelaksanaan Perda tersebut adalah sosialisasi, pelatihan, memberikan pengumuman, dan pengajian.
2. Tesis Nurain Adam dengan judul penelitian “Implementasi Perda tentang Pendidikan Al-Qur’an terhadap Baca Tulis Al-Qur’an Siswa di SMK Negeri I Marisa Kab. Pohuwato Provinsi Gorontalo”. Tujuan penelitiannya untuk mengetahui bagaimana penerapan dan faktor penghambat dan pendukung penerapan Perda tentang pendidikan Al-Qur’an di SMK Negeri I Marisa. Kesimpulan penulisannya disebutkan bahwa; *pertama*, pelaksanaan Perda tentang Pendidikan Al-Qur’an terhadap Baca Tulis Al-Qur’an Siswa di SMK Negeri I Marisa Kab. Pohuwato masih belum sesuai yang diharapkan.

Sebelum melakukan penelitian, terlebih dahulu seorang penulis merumuskan akan metode yang ingin digunakan dalam sebuah penelitian. Penelitian harus memenuhi prosedur-prosedur penelitian serta bagaimana cara, urutan atau termasuk langkah-langkah yang harus dilakukan. Karena, dengan itu peneliti akan mudah melakukan sebuah penelitian dengan baik, sistematis yang sesuai dengan aturan karya ilmiah. Adapun metode penelitian dalam penelitian ini adalah sebagaimana berikut ini:

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif atau disebut pula penelitian hukum *doktrinal*. Di mana pada penelitian hukum normatif hukum dikonsepkan sebagai apa yang ditulis dalam peraturan

paut dengan isu hukum yang dikaji pada tema penelitian ini.²⁸ Adapun dalam implementasinya adalah telaah terhadap undang-undang maupun peraturan daerah yang mempunyai keterkaitan dengan perlakuan diskriminatif tentang keharusan kepala desa harus bisa membaca Al-Qur'an.

2. Pendekatan historis (*historical approach*), menurut Peter Mahmud pendekatan ini dilakukan dalam rangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu. Pendekatan ini sangat membantu penulis untuk memahami filosofi dari aturan hukum dari waktu ke waktu.²⁹ Pendekatan historis digunakan penulis untuk mengkaji sejarah perdata syariah dalam konstitusi Indonesia, serta perbandingan untuk menganalisis *fiqh siyasah dusturiyah*.

3. Pendekatan konseptual (*concept approach*), yakni telaah terhadap pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.³⁰ Sedangkan dalam implementasinya pendekatan ini digunakan penulis untuk menganalisis *fiqh siyasah dusturiyah*, dimana konsep ini belum menjadi sebuah konsep yang sempurna dalam aturan hukum sebagaimana dalam hukum positif, akan tetapi masih tersirat dalam konsep, doktrin ataupun pandangan ulama yang teruji otoritasnya dalam bidang *fiqh siyasah dusturiyah*.

²⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penulisan Hukum* (Jakarta: Prenanda Media, 2007), 93.

²⁹ Ibid., 126.

³⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penulisan*, 95.

a. Bahan hukum primer adalah semua aturan tertulis yang ditegakkan oleh negara, semua itu bisa ditemukan dalam putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, undang-undang yang ditetapkan parlemen, keputusan dan peraturan eksekutif, dan putusan hukum agen-agen administrasi.³¹ Di antara sumber primer yang akan penulis pakai adalah sebagaimana berikut ini:

- ³¹ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penulisan*, 142.

Begitu isu hukum ditetapkan, penulis melakukan penelusuran untuk mencari bahan-bahan hukum yang relevan terhadap isu yang dikaji. Teknik pengumpulan bahan hukum tersebut dibagi menjadi dua golongan primer dan sekunder. Adapun langkah pengumpulan bahan hukum primer adalah sebagaimana berikut ini;

- a. Pengumpulan berpatokan pada hierarki peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu sentral dan permasalahan penulisan.
- b. Mengkroscek aturan-aturan itu masih berlaku sebagai hukum positif atau tidak.
- c. Indentifikasi undang-undang, mana undang-undang yang tergolong *lex specialis* (khusus) dan *legi generali* (umum).
- d. Perlu pula pengumpulan peraturan perundang-undangan yang ada hubungan dengan isu sentral itu sendiri.

Sementara pengumpulan bahan hukum sekunder dilakukan dengan teknik bola salju, yakni teknik pengumpulan sumber data, yang pada

[illegible]

Analisis dalam penelitian ini menggunakan teknik analisis data deskriptif kualitatif, teknik komparatif dan teknik evaluatif. Di mana teknik deskriptif kualitatif digunakan penulis untuk mendeskripsikan apa adanya tentang peristiwa hukum atau kondisi hukum, seperti suatu undang-undang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya dengan mengutip pasal-pasal terkait seperti apa adanya.

Teknik data komparatif digunakan penulis untuk melakukan perbandingan terhadap satu pendapat dengan pendapat lainnya. Dimana pendapat-pendapat tersebut diidentifikasi dalam jumlah yang dianggap cukup guna memberikan kejelasan terhadap materi hukum yang diperbandingkan.

Teknik data evaluatif digunakan penulis untuk melanjutkan analisis teknik deskriptif kualitatif dan teknik komparatif terhadap kondisi hukum, di mana analisis tersebut akan memperoleh pandangan yang pro dan kontra.

[illegible]

Sistematika pembahasan ini dipaparkan untuk mempermudah penulisan dan pemahaman. Oleh karena itu agar lebih sistematis maka tesis ini disusun dalam beberapa bab, pada setiap bab terdiri dari beberapa bab. Adapun sistematika penulisannya adalah sebagaimana berikut ini:

Bab II, berisi kajian teori yang berisi; *Pertama*. Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, yang meliputi; hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, landasan konstitusi peraturan perundang-undangan, tahap-tahap pembentukan peraturan perundang-undangan. *Kedua*. Pembentukan peraturan daerah yang meliputi; kedudukan peraturan daerah, prinsip-prinsip peraturan daerah, ruang lingkup pembentukan peraturan daerah, peraturan daerah bernuansa syariah dalam konstitusi Indonesia, jenis-jenis perda bernuansa syariah.

KAJIAN PUSTAKA

1. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

No	Peraturan Perundangan	Keterangan Hierarki PP
01	TAP MPRS No. XX/MPRS/1966	<ul style="list-style-type: none"> ▪ UUD 1945 ▪ Ketetapan MPRS/MPR ▪ UU/Peraturan Pengganti Undang-Undang ▪ Peraturan Pemerintah ▪ Keputusan Presiden ▪ Peraturan-peraturan pelaksana lainnya, seperti; Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainnya.
02	TAP MPRS No.XX/MPRS/1996	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Undang-Undang Dasar 1945 ▪ Ketetapan MPRS/MPR ▪ Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti UU ▪ Peraturan Pemerintah ▪ Keputusan Presiden ▪ Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya, seperti: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Peraturan Menteri Instruksi Mentari, dan lain-lainnya.
03	TAP MPR	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Undang-Undang Dasar 1945

[illegible]

Menurut Hamzah Halim, dalam suatu sistem hukum, maka asas hukum sebagai kaidah penilaian fundamental adalah kaidah hukum yang paling umum. Bahwa suatu kaidah hukum adalah “umum”, berarti bahwa ia dalam penerapannya harus dikhususkan dengan mengarahkannya pada situasi faktual. Kaidah hukum yang khusus ini, yang timbul dari aturan hukum yang dirumuskan lebih konkret, memberikan pedoman yang lebih jelas bagi perbuatan.² Adapun asas-asas umum peraturan perundang-undangan adalah sebagaimana berikut ini:

[illegible]

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 pasal 5, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi;

- Asas kejelasan tujuan.
- Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat.
- Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.
- Asas dapat dilaksanakan.
- Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan.
- Asas kejelasan rumusan; dan

³ Nanda Novia Putri, dkk, *Landasan dan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*, Ilmu Hukum, Vol. 1, Nomor 4 Agustus 2015. 3-4.

Ada 3 (tiga) landasan yang harus dipenuhi dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu;

a. Landasan Filosofis

Yaitu dasar falsafah, pandangan atau ide yang menjadi dasar cita hukum sewaktu menuangkan keinginan ke dalam suatu rancangan peraturan perundang-undangan. Ide yang menjadi dasar cita hukum tersebut merupakan sistem nilai yang tumbuh dalam masyarakat mengenai hal-hal yang baik dan buruk sebagai pedoman dan tutunan dalam kehidupannya. Di Indonesia yang menjadi landasan filosofis pembentukan peraturan perundang-undangan adalah Pancasila.

b. Landasan Yuridis

Bahwa setiap peraturan perundang-undangan maka harus merujuk pada peraturan yang lebih tinggi secara hierarki agar tidak bertentangan antara satu dengan yang lainnya sebagai satu sistem kesatuan. Landasan yuridis dibedakan menjadi 2 yaitu;

- a). Landasan yuridis formal. Yakni landasan yuridis yang memberi kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan perundang-undangan.
- b). Landasan yuridis materil. Yakni landasan yuridis dari segi isi suatu peraturan hukum untuk diatur lebih lanjut ke dalam peraturan perundang-undangan tertentu.

Menurut Jimly Asshiddiqie membagi kegiatan dalam pembuatan undang-undang menjadi empat bentuk kegiatan, yaitu : *pertama*, Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*); *kedua*, pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*); *ketiga*, persetujuan atas pengesahan undang-undang (*law enactment approval*); *keempat*, pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen hukum mengikat lainnya (*Binding decision making on utionation agreement and treaties or other legal binding documents*).⁸

1. Kedudukan Peraturan Daerah

Peraturan daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang termasuk dalam bagian dari sistem hukum nasional yang berlandaskan Pancasila. Peraturan daerah (Perda) sendiri adalah Peraturan Daerah Provinsi dan/atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sementara

⁷A. Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; Teori, Sejarah, dan Perbandingan Dengan Beberapa Negara Bikameral*, h. 25.

⁸Imam Asniddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006, h. 34.

Selanjutnya pengaturan tentang peraturan daerah (Perda) tersebut tertera pada Pasal 236 sampai Pasal 245 UU Pemda 2014, sedangkan pengaturan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) tertera pada Pasal 246 sampai pada Pasal 248 UU Pemda 2014.¹⁰ Di samping itu, Pasal 12 UU No. 10 Tahun 2004 menentukan, “Materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.¹¹

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UUP3) dan UU No. 23 Tahun 2014 mengatur beberapa prinsip mengenai Peraturan Daerah (Perda):

¹¹ Pasal 12 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

- pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan p
undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri kha
masing daerah.
- d. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum
peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- e. Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan
hukum atau pidana kurungan paling lama enam bulan a
sebanyak-banyaknya lima puluh juta rupiah.
- f. Peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepada daerah
untuk melaksanakan Perda.
- g. Perda diundangkan dalam lembaran daerah dan peraturan

pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan p
undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri kha
masing daerah.

d. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum
peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

e. Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan
hukum atau pidana kurungan paling lama enam bulan a
sebanyak-banyaknya lima puluh juta rupiah.

f. Peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepada daerah
untuk melaksanakan Perda.

g. Perda diundangkan dalam lembaran daerah dan peraturan

Keberadaan Perda bermuatan syariah tersebut sejatinya terbukti turut memberikan kontribusi dalam pembangunan sistem hukum nasional. Namun akibatnya jika konstitusi kita dihadapkan kesebah permasalahan atau pelanggaran hukum akan sulit untuk diselesaikan secara tuntas karena tidak adanya kejelasan hukum. Bahkan Perda-Perda bernuansa syariah kini masih banyak yang substansinya rentan menimbulkan sifat diskriminatif, bersifat asesoris, membatasi kepentingan umum dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

[illegible]

5. Jenis-Jenis Perda Bernuansa Syariah

1). Perda yang berkenaan dengan moral secara umum, seperti Perda anti pelacuran, perzinaan, atau Perda anti kemaksiatan.

[illegible]

Berkaitan dengan Perda tentang kewajiban pandai baca tulis Al-Qur'an, Muntoha menjelaskan tujuan Perda tersebut dimaksudkan sebagai upaya strategis dan sistematis dalam membangun dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa dan mencerminkan ciri-ciri kualitas manusia seutuhnya, sebagai wujud pencapaian cita-cita pendidikan nasional¹⁹.

1. Pengertian *Fiqih Siyasah Dusturiyah*

Siyasah dusturiyah merupakan bagian *fiqih siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Di mana dalam *fiqih siyasah*,

¹⁹ Muntoha, *Otonomi Daerah*, 284.

Menurut istilah, *dustur* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerjasama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun tertulis (konstitusi). Kata *dustur* juga diserapa ke dalam bahasa Indonesia, yang salah satu artinya undang-undang dasar suatu negara.²⁰

Menurut ‘Abdul Wahhab Khallaf, prinsip-prinsip yang diletakkan Islam dalam perumusan undang-undang dasar ini adalah jaminan atas hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan dan agama.²¹

Dalam kajian *fiqh siyasah*, legislasi atau kekuasaan legislatif disebut juga dengan *al-sulthah al-tasyri'iyah*, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk

²¹ Nurcholish Madjid, *Fiqh Siyasa: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), 177-178.

[illegible]

- ## 2. Ruang Lingkup *Fiqih Siyasah Dusturiyah*

- 1). Dalil-dali *kulliy*, baik ayat-ayat Al-Qur'an maupun hadits, maqashid syariah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat.
- 2). Aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya.

[illegible]

Sebagai sumber utama dalam *fiqh siyasah dusturiyah* adalah Al-Qur'an, terutama ayat-ayat yang berhubungan dengan prinsip-prinsip kehidupan di masyarakat, dalil *kulliy*, dan ajaran Al-Qur'an. *Kedua*, Hadits tentang imamah, termasuk menyangkut kebijakan Rasulullah dalam menetapkan hukum sebagai kepala negara. *Ketiga*, Khulafa al-Rasyidin dalam menjalankan roda pemerintahan sepeninggalan Rasulullah. *Keempat*, hasil ijtihad para ulama tentang prinsip dan pokok *fiqh dusturi* dalam bernegara. *Kelima*, adat maupun kebiasaan yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Al-Qur'an dan Hadits.²³

²³ H.A. Djazuli, Fiqh Siyasah *"Implementasi Kemaslahatan.*, 53-54.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ
الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlaian pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al-Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya”. (QS. An Nisa’ : 59)

e. Adat kebiasaan suatu masyarakat (ul-urf) yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip dengan Al-Quran dan hadits. Para ulama ushul fiqh merumuskan kadih-kaidah yang berkaitan dengan al-urf, diantara adalah sebagaimana berikut ini;

1. العادة محكمة (adat kebiasaan itu bisa menjadi hukum).

Imam Al-Mawardi memberikan tujuh syarat untuk menjadi pemimpin ataupun khalifah: 1). Rasa keadilan, 2). Pengetahuan, 3). Sehat pendengaran, pengelihatan, dan pembicaraan, 4). Sehat tubuh, tidak cacat, yang dapat menghambat pelaksanaan tugas, 5). Berwawasan luas dalam hal administrasi negara, 6). Punya keberanian untuk melindungi wilayah Islam dan melanjutkan jihad, 7). Punya garis keturunan dari Quraisy²⁶.

Imam Al-Ghazali meuliskan 10 persyaratan untuk menjadi pemimpin atau khalifah; 1) baligh, 2). Berakal, 3). Merdeka, 4). Lelaki,

[illegible]

bulan, c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon kepala desa, atau d. Melanggar larangan sebagai Kepala Desa. Pemberhentian Kepala Desa ditetapkan oleh Bupati/Walikota³⁴.

4. Wewenang Kepala Desa

Berkenaan wewenang kepada desa, dalam Pasal 26 UU No. 6 Tahun 2014 dijelaskan bahwa kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Dalam melaksanakan tugasnya, kepada desa berwenang:

- a). Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa.
- b). Mengangkat dan memberhentikan perangkat desa.
- c). Memegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan aset desa.
- d). Menetapkan peraturan desa.
- e). Menetapkan anggaran pendapatan dan belanja desa.
- f). Membina kehidupan masyarakat desa.
- g). Membina ketentraman dan ketertiban masyarakat desa.
- h). Membina dan meningkatkan perekonomian desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa.
- i). Mengembangkan sumber pendapatan desa.
- j). mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagai kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.

³⁴ Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2015), 371-372.

Dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, Kepala Desa Wajib; (a). Menyiapkan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota', (b). Menyiapkan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota, (c). memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran, dan (d). Memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat desa setiap akhir tahun anggaran³⁶.

1. Pengertian Hak Asasi Manusia

Istilah Hak Asasi Manusia berasal dari istilah *droits l'home* (Perancis), *menselijke rechten* (Belanda), *fitrah* (Arab) dan *human right* (Inggris). Istilah

³⁶ Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2015), 369-370.

Hak Asasi Manusia menurut UU Nomor 39 Tahun 1999 merupakan seperangkat hak yang melekat pada hakikat keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa, dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.³⁹

Menurut Abdul Manan, Konsep hak asasi manusia dalam Islam bersumber dari Al-Qur'an dan as-Sunnah. Islam tidak mengenal paham

³⁹ UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM.

Agama Islam telah memberikan kepada manusia persamaan derajat sebagai hak asasi yang harus dijunjung tinggi. Oleh karena itu, tidak seorang pun diperkenankan untuk melakukan diskriminatif baik atas dasar warna kulit, tempat kelahirannya, ras, atau bangsa asalnya. dalam pandangan Allah adalah sama dan manusia itu adalah bersaudara, semuanya adalah keturunan dari Adam dan Hawa, hanya saja karena kondisi alam yang membuat mereka berbangsa-bangsa, bersuku-suku, berkelompok dan ras-ras yang berbeda. Hal ini sebagaimana di terangkan dalam surah *al-Hujurat* (49) ayat 13.

Islam menegaskan bahwa tidak dibenarkan adanya diskriminasi dalam bidang hukum, setiap orang sama di mata hukum tanpa dibedakan dari segi status maupun kedudukannya. Menurut Nadirsyah Hosen, dalam konteks warga negara, semua orang di depan hukum dan mempunyai hak-kewajiban yang sama. Membedakan mereka atas nama agama, jenis kelamin, suku, rasa, golongan dan lain sebagainya adalah sebuah tindakan diskriminatif. Ia pula menjelaskan bahwa semakin

[illegible]

Kedudukan manusia dalam Islam adalah sama, yang membedakannya hanya kualitas ketakwaan. Semua manusia sama di muka hukum dan berhak memperoleh perlindungan yang sama dari hukum tanpa membedakannya. Dengan demikian, seseorang tidak dinyatakan bersalah sebelum benar-benar dinyatakan bersalah oleh hakim berdasarkan bukti-bukti yang kuat dan terpercaya⁴².

Agama merupakan sesuatu hal yang bersemayam dalam hati sanubari seseorang. Oleh karena itu, setiap keadaan yang mengganggu kemerdekaan seseorang dalam menjalankan kemerdekaan beragama merupakan pelanggaran terhadap kemerdekaan asasi manusia, setiap orang berhak untuk bebas berpikir, bertobat, dan beragama menurut keyakinannya masing-masing.

Sehubungan dengan kebebasan memilih agama dan kepercayaan yang diberikan kepada umat manusia, Al-Qur'an dalam surah *al-Baqarah* (2) ayat 256 menyebutkan yang artinya “tidak ada paksaan untuk memeluk agama Islam, sesungguhnya telah jelas yang benar dari jalan yang salah”.⁴³

⁴³ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), 288.

a. Menolak Untuk Menolong (*Reluctance to Help*); yakni bentuk diskriminatif yang berasal dari sebuah kelompok untuk dimaksudkan membuat kelompok lain berada dalam keadaan atau posisi kurang beruntung. Atau diskriminatif yang dilakukan kelompok mayoritas untuk menolak ataupun mengurangi kelompok minoritas untuk mendapatkan haknya.

b. Tokenisme; yakni tindakan diskriminatif yang berbentuk pengurangan ataupun minimnya perlakuan positif kepada kelompok minoritas. Kelompok mayoritas membuat pembenaran, pembelaan atau justifikasi bahwa kelompoknya telah berbuat hal baik yang tidak melanggar tindakan diskriminatif.

c. *Reverse Discrimination*

[illegible]

seiring dengan berjalannya waktu akan memberikan konsekuensi negatif yang dapat ditanggung oleh kaum minoritas tersebut.⁴⁴

اعْدِلُوا هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ

Keadilan menurut Al-Qur'an merupakan hukum Allah (sunatullah) yang sifatnya pasti, objektif, dan harus dilaksanakan oleh dan kepada seluruh umat manusia, tanpa melihat latar belakang agama, dan sukunya. Siapapun yang melanggar Hak Asasi Manusia dan persamaan hukum atau melakukan diskriminasi di muka bumi berarti telah melanggar keadilan

⁴⁶ Depdikbud, 1990 : 6-7

(hukum) Allah. Karena dipandang melanggar keadilan, maka akan dikucilkan oleh masyarakat (dunia) dan bahkan bisa dikenakan sanksi⁴⁷.

Dalam ayat lain Allah berfirman;

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۚ

"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan secara adil...." (al-Nisa ayat 58)

Dari ayat tersebut dapat diambil pengertian bahwa manusia/warga negara mempunyai hak yang sama untuk mendapat keadilan atau persamaan di depan hukum (termasuk kepada non muslim), dan tidak berlaku diskriminatif. M. Quraisy Shihab, merumuskan adil menjadi empat, yakni; *Pertama*, adil dalam arti sama. artinya dia memperlakukan sama antara orang yang satu dengan orang lain. Maksud persamaan di sini adalah persamaan dalam hak. *Kedua*, adil dalam arti seimbang. Yakni keadilan identik dengan kesesuaian/proporsional. Dan *Keempat*, adil yang dinisbahkan kepada Ilahi. Adil di sini berarti memelihara kewajiban atas berlanjutnya eksistensi, tidak mencegah kelanjutan eksistensi dan perolehan rahmat sewaktu terdapat banyak kemungkinan untuk itu. Keadilan Allah swt pada dasarnya merupakan rahmat dan kebbaikannya.

⁴⁷ Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi.*, 99.

BAB III

**KEDUDUKAN PERDA SYARIAH KAB. SIAK NO. 3 TAHUN 2015
TENTANG KEHARUSAN CALON KEPALA DESA BISA MEMBACA AL-
QUR'AN DITINJAU DARI PASAL 28I Ayat (2) UUD 1945 TENTANG
PERLAKUAN DISKRIMINATIF**

A. Sejarah Perda Syariah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Ide pembentukan Perda bernuansa syariah tak lepas dari sejarah awal pembentukan konstitusi (UUD) Indonesia, yakni pada saat persiapan kemerdekaan RI dalam sidang BPUPKI pada tahun 1945. Pada sidang BPUPKI tersebut terjadi dua kubu yang saling bertentangan terkait pembahasan dasar negara yang diusulkan, *pertama* dari golongan Islam yang mengusulkan dasar negara Islam (terdiri dari 15 orang perwakilan), dasarnya karena posisi Islam sangat mengakar di Indonesia, dan *kedua* golongan nasionalis yang mengusulkan dasar negara Pancasila (terdiri dari 47 wakil), yang dimaksudkan untuk mengutamakan dan mempertahankan kesatuan bangsa, sehingga masalah-masalah negara harus dipisahkan dari masalah-masalah agama.¹

Sementara menurut Nadirsyah Hosen dosen senior Monash University Faculty Of Law, berpendapat bahwa Perda syariah muncul karena konstitusi Indonesia pada saat membahas Pasal 29 masalah kedudukan agama dan negara

¹ Firdaus A.N, *Dosa-Dosa Politik Orde Lama dan Orde Baru yang Tidak Boleh Berulang Lagi di Era Reformasi*. (Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 1999), 69.

³Nadirisyah Hosen, Diskusi LKS Seri ke-9 mengkritisi Perda Syariah .

1. Adanya upaya sebagian partai politik untuk mengamandemen Pasal 29 UUD 1945 pada Sidang Tahunan MPR Agustus 2002 untuk memasukkan “tujuh kata (*dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya*) dalam Piagam Jakarta. Hal ini dilakukan agar supaya formalisasi syariat Islam mempunyai dasar konstitusional yang jelas. Partai tersebut seperti Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Bulan Bintang (PBB).

[illegible]

Sementara itu dalam perjalanannya tarik ulur kemunculan Perda bernuansa syariah telah mendapatkan reson yang beragam di tengah-tengah masyarakat. Bagi kelompok yang Pro dengan Perda syariah berpendapat bahwa kehadiran Perda-Perda syariah tersebut positif untuk mewujudkan masyarakat yang beriman dan bertakwa. Perda bernuansa syariah telah dijamin secara konstitusional maupun peraturan perundang-undangan seperti Pasal 29 UUD 1945 dan Pasal 18 UUD 1945. Kelompok ini misalnya didukung ijma' Ulama Komisi Fatwa Ulama Indonesia (MUI).

Kelompok kontra dengan kehadiran Perda syariah seperti Azyumardi (mantan Rektor UIN Syarif Hidayatullah), berpendapat bahwa munculnya banyak Perda syariah Islam di berbagai daerah dianggap sebagai bentuk ketidakmampuan penegak hukum terhadap pelanggaran dan tindak kejahatan di masyarakat. Menurutny keberadaan Perda-Perda syariah Islam tersebut mencemaskan, karena seharusnya dilihat secara hukum nasional. Manakala

⁵ Muhammad Shiddiq Al-Jawi, *“Formalisasi Syari’ah Suatu Keharusan”*, (Yogyakarta: Media Pustaka Ilmu, Yogyakarta, 1992), v – vi.

Penulis sendiri berpendapat kehadiran dan kedudukan Perda bernuansa syariah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sejatinya tidak disebutkan secara tegas dijamin oleh konstitusi, sehingga posisinya seolah ambigu dan dilematis. Pasal 29 UUD 1945 (Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu) yang menjadi landasan menjamurnya Perda bernuansa syariah di berbagai daerah tersebut pada dasarnya masih menuai ketidakjelasan, abstrak dan multitafsir. Seperti bagaimana relasi agama dan negara, bagaimana meletakkan agama dalam sumber hukum serta batasan-batasannya dan lain sebagainya.

Perda bernuansa syariah juga menurut penulis sarat dengan potensi menimbulkan tindakan diskriminatif, terutama kepada kelompok agama minoritas dan perempuan yang akan banyak menjadi korban. Selain itu Perda berdasarkan sebuah agama akan menjadi komoditas politik (Hanyalah cara atau jualan elite politisi untuk meraup suara) dan menghilangkan kepercayaan publik. Oleh karenanya harus difahami oleh semua komponen bangsa bahwa negara Indonesia tidak memberlakukan hukum-hukum agama, akan tetapi Negara hanya melindungi pemeluk-pemeluk agama yang ingin melaksanakan hukum-hukumnya dalam peribadatan. Hukum nasional adalah satu yang tidak membadakan agama dan golongan manapun, semua warga negara sama di

[illegible]

Dalam kerangka hukum nasional yang seperti itu maka hukum Islam dan fatwa hanya bisa berlaku sebagai hukum nasional jika sudah dilegislasikan (diberlakukan secara resmi oleh negara) sebagai hukum negara. Selagi belum diberlakukan oleh negara maka keberlakuannya hanya tergantung pada kesadaran masing-masing pemeluknya untuk menaatinya. Fiqih atau fatwa ulama yang menyangkut ibadah mahdhah dan kePerdataan bukanlah hukum positif di Indonesia sehingga penegakannya tidak bisa menggunakan aparaturnya.

Menurut Margarito Kamis, peraturan di manapun dan dalam bentuk apapun harus jelas. Jelas tujuannya, jelas materinya dan jelas pula substansinya. Hal ini telah menjadi hukum besi peraturan yang dimaksudkan

sebagai nilai atau asas yang positif dan terus berusaha memfasilitasi proses negosiasi dan penyesuaian diantara mereka, tanpa berusaha untuk memusnahkan salah satu atau sebagian dari keragaman itu. Abdullahi Ahmed An-Na'im (2007), h.391.

⁸ Mahfud MD, *Makalah Penguatan Moderasi Islam.*, 2.

Menurut Nadirsar Hosen, proses pembentukan Perda yang selama ini telah berjalan masih bersifat prosedural dan tidak berbicara secara substansi. Selama ini yang terjadi adalah semua rancangan Perda berasal dari lembaga parlemen, apakah kepala daerah atau DPRD kemudian itu dianggap legal dan sah secara demokrasi. Apakah substansinya bermasalah ini akan di uji di kementerian dalam negeri ataupun di mahkamah agung¹⁰.

Berangkat dari pendapat Muntoha, penulis berpendapat bahwa Perda Syariah Kab. Siak No. 3 Tahun 2015 tentang Keharusan Calon Kepala Desa Bisa Membaca Al-Qur'an merupakan salah satu bentuk Perda bernuansa syariah dalam kategori keterampilan beragama. Dalam Perda tersebut ditegaskan bahwa bagi calon kepala desa di seluruh wilayah Kabupaten Siak

¹⁰ Nadirsyah Hosen, Video Diskusi KLS Seri ke-9 tentang Mengkritisi Perda Syariah

Lebih jauh penulis berpandangan pula bahwa secara sederhana bagaimana mungkin pemerintah daerah dapat mengayomi semua warganya yang berbeda agama, beragam dan bhinneka manakala Perdana hanya mengakui satu agama saja. Sementara di lain sisi negara (hukum) harusnya tidak mewakili satu agama tertentu, tetapi negara (hukum) harus dapat memfasilitasi, melindungi, menjamin dan memberikan perlakuan yang sama terhadap semua agama dan golongan sebagaimana telah dijamin dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa;

[illegible]

- a. Asas pengayoman; artinya bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dan jaminan yang sama dalam menciptakan ketenteraman masyarakat. Sementara manakala perda hanya mengakui satu agama saja maka jelas perda tersebut tidak bisa memberikan pengayoman kepada masyarakat yang berbeda-beda agamanya.
- b. Asas bhinneka tunggal ika; Indonesia merupakan negara yang sangat plural maka dalam pembentukan peraturan perundang-undangan materi muatannya harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan masyarakat setempat, berbangsa, dan bernegara. Termasuk masyarakat di Kabupaten Siak yang terdiri dari berbagai agama, suku dan golongan. Maka Perda tidak boleh berdasar atas satu agama dan golongan saja.

[illegible]

Titik Triwulan Tutik berpendapat bahwa Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dasar hukum pembentukan pemerintahan daerah dan penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah. Dalam menentukan kewenangan yang dimiliki oleh daerah, berlaku teori residu, kewenangan daerah merupakan sisa dari semua kewenangan setelah dikurangi lima kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat. Dengan demikian, berarti kewenangan yang dimiliki daerah tidak terhingga, sehingga setiap daerah dapat menyelenggarakan kewenangan sebanyak-banyaknya tergantung kebutuhan dan kemampuan daerah yang bersangkutan¹³.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan. Pemerintahan daerah diberikan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan absolut pemerintahan pusat. Adapun kewenangan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah dapat dilihat dalam Pasal 10 UU No. 23

[illegible]

Sementara terkait relasi pemerintah pusat dan daerah ketika di hadapkan dengan otonomi daerah dan relasi agama, serta karakteristik daerah yang dapat dilegalkan dalam peraturan daerah, maka merujuk pendapat Nadirsyah Hosen bahwa seluas dan sebebaskan-bebasnya otonomi daerah maka masalah agama sejatinya tidak termasuk di dalam materi pembentukan peraturan daerah, karena akan terjadi kerancuan terhadap relasi agama dan negara.¹⁷

¹⁷ Nadirsyah Hosen Diskusi KLS Seri ke 9 mengkritisi Perda Syariah

Pasal 26 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, menjelaskan bahwa tugas kepala desa adalah menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Kepala desa dipilih secara langsung oleh dan dari penduduk desa warga Negara Republik Indonesia yang memenuhi persyaratan dengan masa jabatan 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan. Kepala desa dapat menjabat paling banyak 4 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut¹⁹.

¹⁸ Nadirsyah Hosen, *Diskusi Panel Beda Demo di Indonesia dan di Australia*.

[illegible]

Selain 12 (dua belas) syarat-syarat umum untuk menjadi calon kepala desa yang telah tercantum dalam Pasal 26 UU No. 6 Tahun 2014 tersebut, ternyata masih terdapat ruang lebih lanjut kepada pemerintah daerah untuk membuat persyaratan-persyaratan yang lebih rinci atau khusus untuk bakal calon kepala desa, seperti halnya Perda Syariah Kab. Siak No. 3 Tahun 2015 tentang Keharusan Calon Kepala Desa Bisa Membaca Al-Qur'an.

Namun menurut penulis syarat umum kepala desa harus “Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa” ketika dipersempit untuk dikhususkan satu agama atau golongan saja, seperti calon kepala desa wajib bisa membaca Al-Qur’an maka sejatinya akan bersifat diskriminatif. Karena telah memberikan perlakuan khusus dan seolah-oleh mengutamakan agama Islam saja, padahal Indonesia ini bukanlah negara agama (Islam), namun Indonesia merupakan negara kesepakatan dari berbagai agama dan golongan

²¹ MPR RI, *Empat Pilar MPR RI*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2017), 48.

Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada perbedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan HAM dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan sosial lainnya.²⁷

Berdasarkan Perda Syariah Kab. Siak No. 3 Tahun 2015 ditinjau dari Pasal 1 ayat (3) UU No. 39 Tahun 1999, penulis berpendapat bahwa peraturan perundang-undangan yang muatannya mengandung unsur diskriminatif seperti keharusan calon kepala desa bisa membaca Al-Qur'an, maka peraturan tersebut dapat dinyatakan telah melanggar Hak Asasi Manusia (HAM) dalam hal persamaan kedudukan politik dan hukum. Hak Asasi Manusia (HAM) tersebut seharusnya dapat dihormati, dilindungi dan dijunjung tinggi oleh negara, hukum dan pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Meskipun materi perda keharusan calon kepada desa bisa membaca Al-Qur'an bersifat diskriminatif dan bertentangan dengan hierarki peraturan perundang-undangan, namun perda tersebut tetap dinyatakan legal atau berlaku karena telah memenuhi prosedur dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan tidak adanya pembatalan/pencabutan oleh Menteri Dalam Negeri

²⁷ Undang-Undang No 39 Tahun 1999 Pasal 1 ayat 3 tentang Hak Asasi Manusia.

Pemberian perlakuan yang sama dan setara bagi setiap warga negara negara untuk mencapai tujuan bersama Negara, seperti yang tercantum dalam Alinea ke IV pembukaan Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945, yakni melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, dan Perdamaian abadi³⁵.

[illegible]

PEMBENTUKAN PERDA SYARIAH KAB. SIAK NO. 3 TAHUN 2015
TENTANG KEHARUSAN CALON KADES BISA MEMBACA AL-
QUR'AN BERDASARKAN *FIQIH SIYASAH DUSTURIYAH*

Al-Qur'an merupakan kitab suci umat Islam yang tertulis dalam mushaf dan diriwayatkan secara mutawatir, di dalamnya berisi firman-firman Allah Swt., yang diturunkan kepada Nabi Muhammad sebagai mukjizat, serta membacanya adalah bernilai ibadah. Al-Qur'an memiliki fungsi mengeluarkan manusia dari keadaan gelap menuju jalan yang terang bederang, memuat aturan-aturan kehidupan manusia di dunia, sebagai pedoman manusia yang beriman dan bertaqwa untuk mencapai kebahagiaan dunia maupun di akhirat. Oleh karena itu, sudah menjadi keharusan bagi setiap muslim untuk meyakini, mempelajari, memahami, membaca dan mengamalkan Al-Qur'an ke dalam kehidupan sosial masyarakat.¹

¹ Said Agil Husin al-Munawwir, dkk, *Aktualisasi Nilai-Nilai Quran dalam Sistem Pendidikan Islam* (Ciputat: Ciputat Press, 2005), 17.

Syarat keharusan calon kepala desa dapat membaca Al-Qur'an dalam kajian *fiqh siyasah dusturiyah* dapat diselaraskan atau didasarkan terhadap syarat-syarat untuk menjadi kepala daerah khusus menurut Imam Al-Mawardi dalam kitab *Ahkam Sulthaniyah*. Hal ini karena melihat kewenangan dan luas kekuasaan antara kepala desa dalam struktur pemerintahan Indonesia dan kepala daerah khusus dalam kitab *Ahkam Sulthaniyah* yang memiliki kesamaan, yakni kewenangannya mengatur militer, memimpin rakyat, dan melindungi wilayah daerah serta tempat-tempat umum³. Sedangkan kewenangan pemerintahan desa seperti kewenangan dibidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.⁴

Menurut Imam Al-Mawardi, syarat untuk menjadi kepala daerah khusus seseorang harus memiliki syarat-syarat seperti syarat-syarat untuk menjadi

³ Imam Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah*., 65.

⁴ Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum.*, 366-367.

Lebih lanjut pada dasarnya syarat menjadi kepala daerah khusus tersebut sama seperti syarat-syarat untuk menjadi Imam (khalifah), kecuali faktor nasab (keturunan Quraisy) dan memiliki sifat-sifat seperti para mujtahid. Namun meskipun demikian untuk menjadi Imam (khalifah) pula tidak disyaratkan harus beragama Islam.⁷ Selain itu syarat menjadi kepala daerah khusus juga serupa dengan syarat-syarat untuk menjadi *wazir tanfidzi* (pembantu khalifah bidang administrasi), hanya saja terdapat perbedaan antara keduanya, di mana *wazir tanfidzi* (pembantu khalifah bidang administrasi) boleh dipegang oleh orang kafir *dzimmi* (orang kafir yang berada dalam perlindungan kaum Muslimin), sedangkan untuk menjadi kepala daerah khusus seorang tersebut harus beragama Islam dan merdeka.

⁷ Nadirsyah Hosen, *Islam Yes.*, 22-24.

Dari tinjauan *fiqih siyasah dusturiyah* tersebut penulis berpendapat bahwa sudah menjadi keharusan/kewajiban bagi calon kepala desa harus memiliki ilmu (khususnya ilmu agama) dan keterampilan beragama (dapat membaca Al-Qur'an). Karena hal tersebut akan dapat membantu dan menunjang kinerja seorang kepala desa dalam melaksanakan tugas-tugasnya sebagai kepala pemerintahan desa, sebagaimana syarat untuk menjadi kepala daerah khusus menurut Imam Al-Mawardi dalam kitab *Ahkam Sulthaniyah*. Kepala desa akan banyak bersinggungan langsung dengan masyarakat di desa, menjadi publik figur masyarakat yang akan banyak memberikan bimbingan-bimbingan dan pemberdayaan keagamaan (khususnya) kepada masyarakat. Maka kecakapan beragama seorang kepala desa akan berpengaruh besar terhadap kepemimpinannya.

Namun meskipun demikian, menurut penulis seorang kepala desa yang di selaraskan dengan seorang kepala daerah khusus dalam *fiqih siyasah dusturiyah* dijelaskan tidak disyaratkan harus ahli ilmu atau ahli fiqih (ahli agama), terkhusus tidak harus ahli penguasaan ilmu Al-Qur'an. Akan tetapi seorang calon kepala desa (kepala daerah khusus) harus berilmu secara umum, seperti memiliki ilmu pemerintahan, ilmu politik dan ilmu administrasi atau memiliki keahlian atau keterampilan administrasi maupun pemerintahan. Sehingga dapat membekali dirinya dalam menjalankan tugas-tugas pokok menjadi kepala desa (kepala daerah khusus) dan dapat mewujudkan nilai-nilai Pancasila dalam program-programnya sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

unkan kehidupan beragama serta membenteng
 naan. Ibadah-ibadah atau bentuk Perda keharus
 baca Al-Qur'an dapat di pandang dan c
 kan jiwa dan menumbuhkan semangat keberag
 an mutu sumber daya manusia yang bertaqwa
 dan berakhlak mulia. Oleh karena itu, penguas
 -Qur'an sebagai pedoman hidup menjadi m
 dan khususnya bagi calon pemimpin masyarakat
 nya dari tinjauan *fiqh siyasah dusturiyah*
 t bahwa nilai-nilai atau norma agama dapat s
 kum positif) dalam sebuah negara. Namun jika

unkan kehidupan beragama serta membenteng
 naan. Ibadah-ibadah atau bentuk Perda keharus
 baca Al-Qur'an dapat di pandang dan c
 kan jiwa dan menumbuhkan semangat keberag
 an mutu sumber daya manusia yang bertaqwa
 dan berakhlak mulia. Oleh karena itu, penguas
 -Qur'an sebagai pedoman hidup menjadi m
 dan khususnya bagi calon pemimpin masyarakat
 nya dari tinjauan *fiqh siyasah dusturiyah*
 t bahwa nilai-nilai atau norma agama dapat s
 kum positif) dalam sebuah negara. Namun jika

unkan kehidupan beragama serta membenteng
 naan. Ibadah-ibadah atau bentuk Perda keharus
 baca Al-Qur'an dapat di pandang dan c
 kan jiwa dan menumbuhkan semangat keberag
 an mutu sumber daya manusia yang bertaqwa
 dan berakhlak mulia. Oleh karena itu, penguas
 -Qur'an sebagai pedoman hidup menjadi m
 dan khususnya bagi calon pemimpin masyarakat
 nya dari tinjauan *fiqh siyasah dusturiyah*
 t bahwa nilai-nilai atau norma agama dapat s
 kum positif) dalam sebuah negara. Namun jika

Kepala Desa Bisa Membaca Al-Qur'an

Islam pula tidak mengenal paham diskriminatif atau perbedaan rasionalisme, ideologisme, agamisme, dan sukuisme. Manusia di hadapan Allah SWT., adalah sama, yang membedakannya hanyalah takwa yang dimiliki oleh manusia tersebut.¹⁰ Hal ini sebagaimana firman Allah yang berbunyi:

“Sesungguhnya orang yang paling mulia diantara kamu di sisi Allah ialah orang yang paling bertakwa di antara kamu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal”. (QS. Al Hujurat : 13)

⁹ Sirajuddin & Winardi, *Dasar-Dasar*., 227.
¹⁰ Abdul Manan, *Politik Hukum*., 198.

“Hak Asasi Manusia berbeda-beda, terbatas pada wilayah tempat dan budaya. Apa yang menjadi hak bagi satu kelompok masyarakat belum tentu menjadi hak bagi kelompok masyarakat yang lain”¹³

[illegible]

عَنْ عَائِشَةَ قَالَتْ قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ الْمَاهِرُ بِالْقُرْآنِ
مَعَ السَّفَرَةِ الْكِرَامِ الْبَرَّةِ وَالَّذِي يَفْرَأُ الْقُرْآنَ وَيَتَتَعَتُعُ فِيهِ وَهُوَ عَلَيْهِ
شَاقٌّ لَهُ أَجْرَانِ

Artinya : dari Aisyah r.a dia berkata, Rasul Saw telah bersabda, “Orang yang membaca Al-Qur’an dengan fasih dan lancar akan dikelompokkan dengan orang-orang yang mulia. Orang yang membaca Al-Qur’an dengan tidak lancar, namun ia tetap berupaya untuk membacanya, maka ia akan mendapat dua pahala”. (H.R. Muslim).¹⁵

¹⁵ Muhammad Fuad ‘Abd al-Baqi, *Sahih Muslim* Juz I (Beirut: Dar Ihya’ at-Turas

Penulis sendiri berpendapat bahwa agama Islam tidak menuntut secara mutlak/wajib seorang muslim harus bisa dan lancar membaca Al-Qur'an, namun agama Islam hanya menekankan upaya, usaha atau proses seseorang dalam mempelajari (membaca) Al-Qur'an dengan baik dan benar sesuai ilmu tajwid. Bukan terletak atau dinilai berdasarkan tingkat kemahirannya dalam membaca Al-Qur'an. Hal ini sebagaimana Hadits Nabi yang di riwayatkan oleh HR. Bukhori sebagaimana berikut ini:

إِنَّ أَفْضَلَكُمْ مَنْ تَعَلَّمَ الْقُرْآنَ وَ عِلْمَهُ

“Sesungguhnya orang yang paling utama di antara kalian adalah yang belajar Al-Qur’an dan mengajarkannya” (HR. Bukhori)

Berdasarkan hal tersebut, mengundang keterampilan beragama (kemampuan membaca atau melantunkan ayat-ayat Al-Qur'an) seseorang dalam membaca Al-Qur'an menjadi hukum positif seperti menjadi Peraturan

¹⁶ Imam Mahdi, *Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Mengentaskan Buta Baca Al-Qur'an*, Manhaj, Vol. 1, Nomor 3, September – Desember 2013, h.21.

¹⁷ Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi*, 94-95.

2. Perda keharusan calon kepala desa dapat membaca Al-Qur'an pula menurut Islam dapat dinilai melakukan tindakan diskriminatif terhadap masyarakat yang beragama non muslim. Karena keadilan yang berarti persamaan, keseimbangan adalah merupakan norma kehidupan yang didambakan oleh setiap manusia dalam tatanan kehidupan sosial, tak terkecuali bagi mereka yang beragama non muslim yang seharusnya memperoleh hak dan kewajiban yang sama dengan umat muslim dalam bernegara (hukum).¹⁸ Non muslim memiliki hak yang sama di depan hukum walaupun mereka memiliki kewajiban yang relatif berbeda dengan yang beragama Islam. Sehingga pengecualian ataupun pembedaan (segregasi) atas dasar apapun yang memberikan kesan mengutamakan maupun pemberian perlakuan khusus/istimewa terhadap satu golongan saja adalah tergolong tindakan diskriminatif dan melanggar Hak Asasi Manusia (HAM).

Menurut penulis dalam konteks Indonesia agar tidak terjadi tindakan diskriminatif dan mencegah pelanggaran-pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM). Maka Indonesia yang merupakan negara kebersamaan, kesepakatan dan kebersatuan yang berasal dari berbagai keberbedaan suku, agama, budaya dan sebagainya harus dikelola secara demokratis dan penuh toleransi. Semua orang di berikan kebebasan dan kemerdekaan terlepas apapun agama dan sukunya, setiap orang diperlakukan sama mendapatkan keadilan dan hukum.

¹⁸ Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi*, 94-95.

Agama dan moralitas merupakan urusan privat antara manusia dengan tuhan, karena itu negara sebaiknya sejauh mungkin untuk tidak mengaturnya secara detail. Negara juga baiknya jangan sampai membuat kelompok-kelompok karena perbedaan agama dalam satu bangsa Indonesia seperti Perda pembedaan antara muslim dan non muslim. Semua manusia di ciptakan oleh tuhan (agama apa pun) dengan keadaan mulia dan fitrah manusia itu di ciptakan adalah berbeda, hal ini sebagaimana firman Allah.

وَلَوْ شَاءَ اللَّهُ لَجَعَلَكُمْ أُمَّةً وَاحِدَةً وَلَكِنْ يُضِلُّ مَنْ يَشَاءُ وَيَهْدِي مَنْ يَشَاءُ ۚ
وَلِنُسْأَلَنَ عَمَّا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ

¹⁹ Mahfud MD, *Penguatan Moderasi Islam dalam Konteks Berbangsa dan Bernegara*, UIN Sunan Ampel Surabaya 21-22 April 2018, 2.

Toleransi beragama pula harus ditumbuhkan dari bawah kesadaran masyarakat, negara hanya membatasi dan memfasilitasi agar tidak terjadi kekerasan dan pelanggaran konstitusi. Masalah-masalah keberagamaan diserahkan kepala masing-masing individu dan negosiasi atau dialog para tokoh agama/pemuka agama itu sendiri. hal tersebut agar supaya kehadiran negara tidak malah membuat kekisruhan yang semakin tajam dan rumit. Kalau calon kepala desa diatur Perda syarat harus bisa membaca Al-Qur'an maka akan timbul pertanyaan lain yang sangat kompleks seperti bagaimana dengan syarat-syarat calon pegawai negeri sipil (PNS), calon anggota legislatif, eksekutif. Bagaimana dengan daerah yang mayoritas masyarakatnya non muslim dan lain sebagainya yang tentu akan semakin rumit, sedangkan di Indonesia dihuni oleh suku dan agama yang berbeda-beda.

Oleh karenanya kedepan Negara cukup harus membangun wawasan kebangsaan dengan membentuk dan menegakkan hukum dan keadilan tanpa pandang bulu agar Negara tidak runtuh, tidak perlu membuat sigregasi agama, sosial dan hukum yang berakibat membuat tindakan diskriminatif.

[illegible]

Berdasarkan kesimpulan dari hasil penelitian yang dikemukakan di atas, maka dapat diajukan saran-saran sebagai anjuran dan masukan kepala daerah dan lembaga legislator dalam membentuk peraturan perundang-undangan.

- [illegible]

- tindakan kecurangan baik oleh calon maupun tim suksesnya, pemenuhan data persyaratan pencalonan dan permasalahan lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku-Buku

- Abdullah, Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2011.
- Al-Asymawi, Muhammad Said, *Nalar Kritis Syari'ah*, Yogyakarta: PT. Lkis Printing Cemerlang, 2012.
- Al-Baqi, Muhammad Fuad 'Abd, *Sahih Muslim Juz I*, Beirut: Dar Ihya' at-Turas al-'Arabi, t.t.
- Al-Jawi, Muhammad Shiddiq, *"Formalisasi Syari'ah Suatu Keharusan"*, Yogyakarta: Media Pustaka Ilmu, Yogyakarta, 1992.
- Al-Mawardi, Imam, *Ahkam Sulthaniyah*, Jakarta: Qisthi Press, 2017.
- Al-Munawwir, Said Agil Husin, dkk, *Aktualisasi Nilai-Nilai Quran dalam Sistem Pendidikan Islam*, Ciputat: Ciputat Press, 2005.
- Amiruddin & Zainal Asikin, *Pengantar Metodologi Penulisan Hukum*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2012.
- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.
- _____. *Prihal Undang-Undang*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2011.
- Azhary, Muhammad Tahir, *Negara Hukum*, Jakarta: Kencana, 2003.
- Departemen Agama RI, *Alquran dan Terjemahan*.
- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2003.
- Diantha, I Made Pasek, *Metodologi Penulisan Hukum Normatif*, Jakarta: Kencana, 2017.
- Firdaus A.N, *Dosa-Dosa Politik Orde Lama dan Orde Baru yang Tidak Boleh Berulang Lagi di Era Reformasi*, Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 1999.
- Fulthoni, dkk, *Memahami Diskriminatif*, Jakarta: The Indonesian Legal Resource Center (ILRC), 2009.

- H. A. Djazuli, *Fiqih siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah* Jakarta: Prenada Media Group, 2007.
- H. Sali HS, Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penulisan Tesis dan Desertasi*, Jakarta : Rajawali Pers, 2013.
- Halim, Hamzah & Kemal Redindo Syahrul, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah*, Jakarta: Kencana, 2013.
- Hosen, Nadirsyah, Diskusi Panel tentang Beda Demo di Indonesia dan di Australia.
- _____. *Islam Yes, Khilafah No*, Yogyakarta: Suka Press, 2018.
- Huda, Ni'Matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013.
- Kamis, Margarito, *Jalan Panjang Konstitusionalisme Indonesia*, Malang: Setara Press, 2014.
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Kompilasi Instrumen HAM Internasional*, Jakarta, Komnas HAM Press, 2008.
- Madjid, Nurcholish, *Fiqih Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2014.
- Manan, Abdul, *Politik Hukum: Studi Perbandingan dalam Praktek Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2016.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penulisan Hukum*, Jakarta: Prenanda Media, 2007.
- Maschab, Mashuri, *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*, Yogyakarta: POIGov Fisipol UGM, 2013.
- MPR RI, *Matari Sosialisasi Empat Pilar MPR RI*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2017.
- Muntoha, *Otonomi Daerah dan Perkembangan Peraturan Daerah Bernuansa Syariah*, Yogyakarta: Safiria Insania Press, 2010.
- Sarajuddin, dkk, *Legislativ Drafting*, Malang: Setara Pres, 2015.

- ouana, Tundjung Herning, *Penyelesaian Masalah Diskriminasi Terhadap Etnis Cina*, Disertasi, Semarang: Program Doktor Ilmu Hukum UIN Waluya, 2011.